Die rechtliche Stellung der Bundesratsmitglieder.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Max Müller

Referendar in München-Gladbach.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Borna - Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1909.

Meiner lieben Mutter

in Dankbarkeit und

Verehrung gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546812_0101

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

Der Bundesrat. Historische Entwicklung und rechtliche Natur 1

Kapitel I.

Die Mitglieder des Bundesrats. Ihre rechtliche Stellung dem Reiche gegenüber.

§ 1. Die Mitglieder als Teile eines Reichsorgans 6
§ 2. Die Bundesratsbevollmächtigten als Repräsentanten . . 9
§ 3. Ursache und Bedeutung der Privilegien des Art. 10 RV. 13

Kapitel II.

Die Rechtsstellung der Bundesratsmitglieder ihren Heimatsstaaten gegenüber.

§ 1. Die Mitglieder als abhängige, nach Instruktionen stimmende Organe ihrer Staaten 17
§ 2. Die Instruktion.
I. Die rechtliche Natur der Instruktion 21
II. Mitwirkende Faktoren bei der Erteilung der Instruktion 27
III. Bedeutung und Folgen der Bestimmung des Art. 7 Abs. 3 RV.: „Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt“ 35
§ 3. Die Bundesratsmitglieder sind Vertreter ihrer Staaten. Prüfung entgegenstehender Ansichten 40
§ 4. Über die Zulässigkeit der Stellvertretung der Bundesratsmitglieder 46

Seite

Kapitel III.

Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate.

§ 1. Muß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrate sein? 49

§ 2. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne des Art. 17 RV. 58

Literaturverzeichnis.

Annalen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, herausg. von Hirth, Bd. 1 Jahrg. 1868, Bd. 15 Jahrg. 1882 unter dem Titel: Annalen des Deutschen Reiches, herausg. von Hirth und Seydel.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In v. Holtzendorffs und Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. 2. Berlin und Leipzig 1904.

Böhm, W. und **Dove, A.,** Fürst Bismarck als Redner. Bd. 12. Stuttgart.

Dernburg, Das bürgerliche Recht des Deutschen Reichs und Preußens. Halle a. S. 1905.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium. Im Archiv für öffentliches Recht 1896 Bd. 11 S. 309.

v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Leipzig 1872.

Hänel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Teil I: Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1873; Teil II Heft 1: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1880; Heft 2: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. Berlin 1882.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1. Tübingen und Leipzig 1901.

v. Martitz, Betrachtung über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Mayer, Otto, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. Im Archiv für öffentliches Recht 1903 Bd. 18 S. 333.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 2. Leipzig 1896.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl bearbeitet von Gerhard Anschütz. Leipzig 1905.

Perels und **Spilling,** Das Reichsbeamtengesetz. Berlin 1906.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1 u. 2. Leipzig 1876.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1886.

v. Seydel, M., Bayerisches Staatsrecht. Bd. 1. Freiburg und Leipzig 1896.

v. Seydel, M., Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.

v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Bd. 2. Tübingen 1883.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes. Bd. 1. Berlin 1867.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags. Bd. 1. 1871, 1877.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins.

Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.

Zorn, Albert, Grundzüge des Völkerrechts. Leipzig 1903.

Zorn, Philipp, Die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1907.

Zorn, Philipp, Das Reichsstaatsrecht. Berlin 1895.

Einleitung.

Der Bundesrat. Historische Entwicklung und rechtliche Natur.

Um zu einer sachgemäßen Beurteilung der rechtlichen Stellung der Bundesratsmitglieder zu gelangen, erscheint es natürlich, zunächst eine kurze Darstellung der Entwicklungsgeschichte und der rechtlichen Natur des Bundesrates selbst vorauszuschicken.

Das Wesen des Bundesrats staatsrechtlich zu erklären hat von jeher Schwierigkeiten geboten. Man hat unter anderem versucht, den Bundesrat mit einem Staatenhause, ähnlich dem schweizerischen Ständerate, zu identifizieren, man hat ihn vergleichen wollen mit dem Senate der Vereinigten Staaten; jedoch mit Unrecht, schon aus dem Grunde, weil hier im Gegensatz zum Bundesrate die Mitglieder, wenn auch durch Wahlkurien der einzelstaatlichen Legislaturen, doch recht eigentlich vom Volke gewählt werden und völlig unabhängig sind.[1])

---

[1]) Treffend widerlegt von Otto Mayer, Arch. f. öff. R. Bd. 18 S. 337 in seiner Abhandlung: Republikanischer und monarchischer Bundesstaat.

Umgekehrt hat man ihn als eine völlig neu erdachte Schöpfung bezeichnet, als eine proles sine matre creata.[1])

Nein, der Bundesrat war keine willkürliche Neuschöpfung, er hat sich vielmehr, wie in folgendem kurz ausgeführt wird, aus den Verhältnissen heraus entwickelt, er war, wie Laband sagt, „historisch gegeben".[2])

Mit dem Vertrage v. 18. 8. 1866 beginnt auf Anregung Preußens die Herstellung des engeren Bundesverhältnisses unter den norddeutschen Staaten. In diesem Bündnisvertrage verpflichteten sich die Kontrahenten, ein neues staatsrechtliches Gebilde zu schaffen unter dem Namen „Norddeutscher Bund". Die Verfassung dieses Bundesverhältnisses sollte unter Mitwirkung einer gemeinschaftlich zu berufenden Volksvertretung zustande kommen. Zur Beratung eines diesbezüglichen Verfassungsentwurfes trat schon Ende des Jahres 1866 eine Kommission zusammen, ein Kollegium von Vertretern der einzelnen Regierungen, ein Kongreß vereinigter, nach Instruktionen stimmender Bevollmächtigter völkerrechtlich verbundener Regierungen. Es war natürlich, daß Preußen seiner Macht entsprechend eine leitende Stellung in diesem Kollegium bekleidete, und so fiel das Präsidium dem ersten Vertreter Preußens zu. Für die Entwicklung dieses Kollegiums zu unserem heutigen Bundesrate war jedoch noch ein Ereignis notwendige

---

[1]) v. Mohl S. 230.

[2]) Laband Bd. 1 S. 213.

Vorbedingung: Die Annahme der Bundesverfassung durch die Einzelstaaten, das Inslebentreten des Norddeutschen Bundes als Staat, als ein völkerrechtliches Individium. Durch diese Tatsache erst wurde aus jenem völkerrechtlichen Kongreß ein staatsrechtliches Kollegium. An diesen Tatsachen hat auch die Aufrichtung des Deutschen Reiches nichts geändert, insofern als die süddeutschen Staaten lediglich auf Grund eines verfassungsändernden Gesetzes in das Bündnis eintraten und den Norddeutschen Bund zum Deutschen Reiche erweiterten.

Aus jener Tatsache der Zusammenfügung lose zusammenhängender Staaten zum Bundesstaate ergeben sich von selbst die beiden Fragen: Welche Gestaltung hat das Verhältnis zwischen diesen einzelnen Staaten und dem Bundesstaate bezw. dem Reiche selbst genommen und welche Stellung ist dabei dem Bundesrate zuzuweisen?

Mit dem Eintritt der Einzelstaaten in den Norddeutschen Bund bezw. das Reich ging die Souveränität dieser unter und auf das Reich über, auf die Zentralgewalt im Bundesstaate, der sie sich unterworfen hatten. Zwar hat die konträre Ansicht manche Anhänger gefunden, doch ist diese von den meisten Schriftstellern des Staatsrechts treffend widerlegt worden. Vor allem negiert v. Seydel[1]) die Souveränität des Reiches und erkennt lediglich die Souveränität der Einzelstaaten an. Die Ansicht v. Seydels erklärt sich aus seiner ganzen

---

[1]) v. Seydel, Komm. S. 124ff..

Anschauung vom Wesen des Reiches. Er betrachtet das Reich als einen Staatenbund, nicht als einen Bundesstaat. Dabei übersieht er aber die Machtmittel der neuen Schöpfung: die Gesetzgebungsmacht, die eigenen Organe, die Kompetenz-Kompetenz. Nein, das Reich ist ein selbständiger Staat, den die Gesamtheit der Einzelstaaten bildet, und bei der Gesamtheit der Regierungen dieser verbündeten Staaten ruht die Souveränität, deren Träger somit die Gesamtheit der verbündeten Fürsten und der Senate der drei Republiken ist.[1]) Die einzelstaatliche Souveränität dem Reiche gegenüber besteht nicht mehr, sie wäre ja beschränkt durch die Reichsgewalt; eine Beschränkung der Souveränität jedoch ist begrifflich unmöglich; denn Souveränität bedeutet „höchste Gewalt".[2])

---

[1]) Fürst Bismarck; Zorn Bd. 1 S. 90. Die Senate der drei Republiken sind, wenn sie auch nicht für die staatsrechtliche Betrachtung verschwinden, gegenüber dem vorhandenen monarchischen Elemente von geringer Bedeutung.

[2]) Dagegen Zorn Bd. 1 S. 66 hält eine Beschränkung insofern wohl für möglich, als „jeder vertragsmäßige Zusammenschluß mehrerer souveräner Staaten zu gemeinsamer Ausübung einzelner Souveränitätsrechte eine Beschränkung der Souveränität bedeutet. Nein ein vertragsmäßiger Zusammenschluß, durch den sich die Kontrahenten einem Willen unterwerfen, der über sie zu herrschen in der Lage sein kann, wie dies auf Grund des Art. 78 RV. der Fall ist, bedeutet schwerlich eine Beschränkung der Souveränität, das bedeutet vielmehr eine Unterordnung; diese aber ist mit dem Begriffe der Souveränität unvereinbar. Hänel Bd. 1 S. 802 spricht ebenfalls den Einzelstaaten die Souveränität ab und

Ist die Gesamtheit der verbündeten Fürsten Träger der Reichssouveränität, so ist der Bundesrat die Vertretung des Trägers dieser Souveränität, und als solcher, als Gesamtheit, ist er erklärlicherweise das oberste Organ des Reiches, und zwar als solches unabhängig. Er ist nicht abhängig vom Reiche, trotzdem er Organ des Reiches ist; denn er ist niemanden im Reiche verantwortlich. Verantwortlich sind nur die Mitglieder, und zwar ihren Regierungen gegenüber. Der Bundesrat wird auch von keinem über ihm Stehenden geschaffen, er existiert kraft der Verfassung. Er ist nicht abhängig von den Einzelstaaten, weil er kein Organ derselben ist. Denn wäre er das, dann müßten die Einzelstaaten durch jenes Organ tätig werden, durch den Bundesrat wird aber nur das Reich tätig.[1]) Wohl sind die einzelnen Mitglieder Organe, und zwar Organe der Reichsmitregenten, von denen sie zwecks Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte in den Bundesrat entsandt werden.

---

beruft sich auf die Reichsverfassung, die den Einzelstaaten nirgends die Souveränität zuspreche, sondern sie stets mit der Determinierung als „Bundesstaaten oder auch als Einzelstaaten“ bezeichne. Doch geht er zu weit, wenn er Bd. 1 S. 322 die Einzelstaaten und ihre Landesherren der Aufsicht des Reiches unterstellt. Dagegen Zorn Bd. 1 S. 91.

[1]) Anderer Ansicht Laband Bd. 1 S. 214. Dagegen Kliemke S. 24ff.

Kapitel I.

Die Mitglieder des Bundesrats. Ihre rechtliche Stellung dem Reiche gegenüber.

§ 1.

Die Mitglieder als Teile eines unabhängigen Reichsorgans.

Aus dem Vorerwähnten ergeben sich für die nähere Betrachtung der rechtlichen Stellung der Bundesratsmitglieder zunächst zwei Gesichtspunkte. Der erste ist die Stellung der Bundesratsmitglieder zum Reiche, der zweite ist das Verhältnis derselben ihren Heimats- oder Absendestaaten gegenüber.

Die Bundesratsmitglieder als einzelne Individuen sind lediglich Teile eines unabhängigen Reichsorgans, des Bundesrats. Das Recht, Teile dieses Reichsorgans zu werden, erhalten sie mit ihrer Berufung durch das Staatsoberhaupt. Die Eigenschaft als Organe ihrer Staaten hat dem Reiche gegenüber keine Bedeutung. Für das Reich sind die Bundesratsmitglieder nur Bevollmächtigte, deren Berechtigung, Mitglieder zu sein, durch einfache Legitimation dokumentiert wird. Daß sie Organe ihrer Staaten sind, betrifft lediglich ihr

eigenes Verhältnis jenen Staaten gegenüber, und zwar insofern als diese im Bundesrate durch jene Bevollmächtigten tätig werden; das Reich wird aber nur durch die Gesamtheit der Mitglieder, durch den Bundesrat, tätig.

Sind die Bundesratsmitglieder auch Teile eines Reichsorgans, so können sie doch keineswegs als Beamte des Reiches betrachtet werden. Das Reichsbeamtengesetz v. 31. 3. 1873 gibt zwar keine sachliche Erklärung des Begriffes Reichsbeamter, es steht aber so viel fest, daß diesem Begriffe, wie dem Begriffe Beamter überhaupt, als Essentiale stets ein öffentliches Dienstverhältnis zugrunde liegt,[1]) wie denn auch das Amt als solches stets an eine öffentliche Dienstpflicht gebunden ist, einen Kreis von Staatsgeschäften darstellt, welche mit öffentlicher Dienstpflicht besorgt werden,[2]) und zwar beruht diese Pflicht auf einem Dienstverhältnisse, auf Grund dessen der Verpflichtete dauernde Funktionen der Staatsgewalt in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ zu leisten übernommen hat. Geht man von diesen Begriffen aus, so ist ein Reichsbeamter derjenige, welcher einen Kreis von Reichsgeschäften mit öffentlicher Dienstpflicht dauernd zu besorgen übernommen hat und ent-

[1]) Daher definiert auch das RStGB.: „Unter Beamten im Sinne dieses Strafgesetzbuches sind zu verstehen alle im Dienste des Reiches oder in unmittelbarem Dienste eines Bundesstaates auf Lebenszeit, auf Zeit oder nur vorläufig angestellte Personen".

[2]) Otto Mayer, Deutsches VerwR. Bd. 1 S. 198.

weder nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet oder von demselben angestellt ist.

Solcherlei Funktionen stehen aber keineswegs den Bundesratsmitgliedern zu. Sie besorgen zunächst keine bestimmten Reichsgeschäfte, die Angelegenheiten des Reiches obliegen vielmehr dem Bundesrate als solchem. Die einzelnen Bevollmächtigten besorgen lediglich Geschäfte ihrer Absendestaaten, indem sie als Vertreter die Mitgliedschaftsrechte dieser Staaten ausüben. Sie stehen aber auch in keinem Dienstverhältnisse zum Reiche. Denn jeder Reichsbeamte, der Geschäfte des Reiches zu besorgen verpflichtet ist, steht notwendigerweise unter der Disziplinargewalt des Reiches. Die Mitglieder des Bundesrats aber unterliegen dieser Gewalt nicht; denn sie können weder vom Bundesrate selbst, noch vom Reichstage, noch vom Kaiser wegen ihres Verhaltens bezw. ihrer Abstimmung im Bundesrate zur Rechenschaft gezogen werden. Die Ausübung der Disziplinargewalt über die Bundesratsmitglieder ist ausschließlich Sache der Einzelstaaten, weil jene Mitglieder die bevollmächtigten Geschäftsträger und als solche in der Regel höhere Beamte der Einzelstaaten sind.

Durch die Reichsverfassung ist weiterhin dem Kaiser das Recht eingeräumt (Art. 18), die Reichsbeamten zu ernennen, dieselben für das Reich zu vereidigen und erforderlichenfalls die Entlassung zu verfügen. Die Mitglieder des Bundesrats ernennt jedoch nicht der Kaiser,

er hat sie auch nicht zu vereidigen oder zu entlassen. Alles dies ist lediglich Sache der Regierung des Einzelstaates, der sie in den Bundesrat entsendet.

§ 2.

Die Bundesratsbevollmächtigten als Repräsentanten.

Die Reichsverfassung bezeichnet die Bundesratsmitglieder im ersten Absatze des Art. 6 als „Vertreter", im zweiten Absatze als „Bevollmächtigte".

Diese doppelte Bezeichnung hat verschiedentlich Anlaß zu der Meinung gegeben, der Gesetzgeber habe absichtlich die beiden Ausdrücke gewählt, gleichsam um den ersteren durch den letzteren zu erklären oder um einen Unterschied anzudeuten.[1])

Eine Absicht des Gesetzgebers bei der Wahl jener Bezeichnungen ist kaum anzunehmen, denn sie bedeuten, wie auch Laband[2]) richtig bemerkt, dasselbe und beziehen sich nur auf den Gegensatz zu den an Aufträge und Instruktionen nicht gebundenen Reichstagsabgeordneten; keinesfalls aber hat der Gesetzgeber dadurch zum Ausdruck bringen wollen, die Bundesratsmitglieder seien nur Mandatare und nicht Repräsentanten, wie dies v. Rönne annimmt.[3])

---

[1]) Kliemke a. a. O. S. 17.

[2]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 221.

[3]) v. Rönne, Staatsrecht Bd. 1 S. 201; ebenso Thudichum, Verfassungsrecht S. 101.

Gewiß und unter allen Umständen ist zuzugeben, daß die Bundesratsmitglieder Mandatare sind. Aber schließt denn ein derartiges Mandatsverhältnis die Möglichkeit einer Repräsentation aus? Durchaus nicht;[1]) es kann sehr wohl in der durch die Instruktion vorbereiteten und beauftragten Abstimmung im Bundesrate die Repräsentation eines Staatswesens ihren Ausdruck finden.

Zunächst liegt in dem Begriff der Repräsentation eine Stellvertretung. Die Stellvertretung hinwiederum setzt voraus ein Handeln im Namen des Vertretenen mit Rechtswirkung für denselben. Dabei ist jedoch die Willensbildung des Vertreters eigene, nicht Willensbildung des Vertretenen. Ausgeschlossen ist es aber keineswegs, daß der Vertreter nach den Intentionen, ja sogar nach bestimmten Aufträgen des Vertretenen handeln soll. Dies macht ihn noch nicht zum bloßen Boten, der lediglich eine Erklärung übermittelt.

Auch die Mitglieder des Bundesrats sind Vertreter in diesem Sinne und handeln unter eigener Willensbildung, wenn der Wille an sich auch an Aufträge und Instruktionen gebunden ist. Wird nun das Handeln des Vertreters von dem Vertretenen dergestalt gewollt, daß dabei zugleich seine Autorität und Achtung in der Person

---

[1]) Ein Beispiel hierfür ist der deutsche Gesandte, welcher repräsentiert, zugleich aber auch zweifellos in einem Mandatsverhältnisse steht.

des Vertreters zum Ausdruck gebracht werden soll, dann liegt eine Repräsentativvertretung vor.

Was die Bundesratsmitglieder anbetrifft, so sind diese, wie oben schon bemerkt, jedenfalls Mandatare, da sie an Aufträge und Instruktionen gebunden sind. Sie sind zugleich aber auch Repräsentanten ihrer Auftraggeber, also ihrer Regierungen bezw. Fürsten. Denn zieht man den Umstand in Betracht, daß der Bundesrat das höchste Organ des Reiches ist, in dem die Einzelstaaten sich betätigen, so wird schwerlich der Gedanke hinwegzuleugnen sein, daß hier keine Versammlung von Bevollmächtigten tagen soll, welche lediglich die Ansichten ihrer Regierungen aussprechen, gleichsam als Werkzeuge oder als Boten benutzt werden, sondern daß jedes Staatswesen in dieser Versammlung formell auch nach außen hin in Ermanglung persönlicher Mitwirkung des Staatsoberhauptes die Autorität seines Willens durch das Votum und die Person seines Bevollmächtigten gewahrt wissen will. Aus diesem Grunde „nehmen auch die Vota im Bundesrate für sich die Achtung in Anspruch, die man dem gesamten Staatswesen eines der Bundesglieder schuldig ist".[1]) Dieser Gedanke ist vielleicht auch für die Bestimmung des Art. 10 RV., den diplomatischen Schutz der Bevollmächtigten betreffend, nicht ohne Einfluß geblieben. Die Bundesratsmitglieder sind demnach nicht lediglich Mandatare, sondern auch Re-

[1]) Bismarck, Reichstagsrede v. 19. 4. 1871.

präsentanten, und zwar repräsentieren sie zunächst als einzelne Individuen ihre Staaten bezw. Fürsten; da sie aber als Ganzes, als begriffliche Einheit, den Bundesrat bilden und der Bundesrat nach den Worten Bismarcks[1]) der eigentliche Repräsentant der Souveränität ist, so sind die Mitglieder in dieser begrifflichen Einheit auch das die Souveränität repräsentierende Organ, oder besser, sie repräsentieren den Träger der Souveränität, und zwar den Träger der Reichssouveränität.

Wenn Zorn[2]) die Bundesratsmitglieder einfach als Repräsentanten der Souveränität bezeichnet, so will er damit jedenfalls nichts anderes sagen, als daß die Bundesratsmitglieder Mitrepräsentanten sind, ebenso wie er auch von der Mitsouveränität der Einzelstaaten „im und am Reiche" spricht. Träger der eigentlichen Souveränität ist ja nur die Gesamtheit der Fürsten als solche. Wohl sind die einzelnen Fürsten Mitträger der Reichssouveränität, und als Mitträger derselben sind sie auch souverän geblieben. Der eigentliche Träger der Reichssouveränität ist, wie bemerkt, die Gesamtheit der verbündeten Staatsoberhäupter. Die Gesamtheit der formellen Vertreter dieser Staatsoberhäupter nun bildet den Bundesrat. Die Vertreter hinwiederum repräsentieren im Bundesrate ihre Vollmachtgeber, die Fürsten; und so ist es zu

---

[1]) Bismarck, Reichstagsrede v. 28. 3. 1879; G. Meyer, Staatsrecht § 121; Zorn, Staatsrecht Bd. 1 § 6.

[2]) Zorn, Staatsrecht Bd. 1 § 6.

verstehen, daß die Gesamtheit der Vertreter, der Bundesrat also, der Repräsentant der Reichssouveränität ist.

Eine erklärliche Folge dieser Repräsentation ist, daß die Bundesratsmitglieder niemals Mitglieder des Reichstages sein können und umgekehrt. Denn da die Reichstagsabgeordneten als Vertreter des Volkes nach freier Überzeugung handeln und stimmen, müßte ja auch den Bundesratsmitgliedern in ihrer Eigenschaft als Reichstagsabgeordneten das Recht eingeräumt sein, nach freier Überzeugung, und zwar unter Umständen gerade gegen den Willen ihrer Regierungen zu stimmen. Das aber wäre unvereinbar mit ihrer Stellung als Beauftragte und Repräsentanten der Souveränität. Wohl steht ihnen nach Art. 9 RV. das Recht zu, jederzeit im Reichstage zu erscheinen, gehört zu werden, um die Ansichten ihrer Regierungen zu vertreten.

§ 3.

Ursache und Bedeutung der Privilegien des Art. 10 RV.

Der im Organismus des Reiches so bedeutsamen Stellung der Bundesratsmitglieder entspricht folgerichtig die Bestimmung der Reichsverfassung, wonach der Kaiser den Mitgliedern des Bundesrats den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren hat (Art. 10). Aus dieser Bestimmung darf jedoch staatsrechtlich niemals gefolgert werden, daß die Bundesratsmitglieder die Stellung „von diplomatischen Vertretern“ einnehmen,

welche die völkerrechtlichen Privilegien der Gesandten genießen, wie G. Meyer annimmt.[1]) Gewiß könnte man der Fassung des Art. 10 gegenüber leicht geneigt sein, den Bundesratsmitgliedern eine derartige Position einzuräumen; man dachte auch jedenfalls bei dem Entwurfe der Verfassung an eine völkerrechtliche Stellung insofern, als die Mitglieder des Bundesrats die Funktion von Gesandten der verschiedenen Einzelstaaten beim Reiche ausüben sollten.[2]) Diese Tatsache ist nur allzu erklärlich, weil der Gedanke der völkerrechtlichen Individualität viel zu tief bei den einzelnen Staaten eingewurzelt war, als daß sie sich hätten ohne weiteres davon losreißen können. Staatsrechtlich jedoch steht dieser Gedanke mit dem Wesen des Bundesrates in Widerspruch, weil eine derartige Stellung der Bundesratsmitglieder jeder Grundlage bar wäre.

Von völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Einzelstaaten und dem Reiche kann überhaupt nicht die Rede sein; denn eine reine völkerrechtliche Selbständigkeit besitzen die Einzelstaaten nicht mehr dem Reiche gegenüber, da sie ja selbst die das Reich bildenden Bestandteile geworden sind. Der staatsrechtliche Begriff Gesandter hat aber notwendig völkerrechtliche Beziehungen zur Voraussetzung. Aus diesem Grunde kann

[1]) G. Meyer, Deutsches Staatsrecht § 126 S. 438.

[2]) Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 166; Westerkamp, Über die Reichsverfassung, spricht S. 103 von einer Reminiszenz von dem früheren deutschen Bundestag.

auch beim Reiche ein diplomatischer Schutz im völkerrechtlichen Sinne nicht in Betracht kommen. Man könnte allerdings hier die Frage einwerfen, warum denn im Deutschen Reiche außer dem Gesandtschaftsrechte des souveränen Gesamtstaates selbst dennoch die Einzelstaaten ein Gesandtschaftsrecht haben. Im Verhältnis zu den auswärtigen Staaten ist allerdings den Gliedstaaten eine beschränkte völkerrechtliche Rechtsfähigkeit belassen worden, sie hat jedoch dem Reiche gegenüber ihre wirkliche Bedeutung verloren, sie ist rein äußerlich und hat nicht mehr als dekorative Bedeutung.

Spricht also der Art. 10 von einem diplomatischen Schutze, so darf diesen Worten staatsrechtlich eben nur die Bedeutung beigemessen werden, daß die Bundesratsmitglieder, welche berufen sind, bei den Regierungsgeschäften des Reiches mitzuwirken, unabhängig leben sollen von jener Territorialgewalt, in deren Bereich der Bundesrat domiziliert ist,[1]) und da dies die preußische Territorialgewalt ist, so sollen die Bundesratsmitglieder lediglich frei sein, als Exterritoriale gelten, bezüglich der preußischen Staatsgewalt, also nicht etwa frei sein von der Einwirkung der deutschen Reichsgewalt.[2]) Diese

---

[1]) v. Mohl, Staatsrecht S. 276. Es können sich also diese Vorrechte nur auf diejenigen Bundesratsmitglieder beziehen, die nicht von dem Staate entsandt sind, in dem der Bundesrat seinen Sitz hat; da dieser aber in Berlin ist, nur auf die nicht preußischen Bevollmächtigten.

[2]) G. Meyer S. 438; Laband Bd. 1 S. 223; Thudichum,

Freiheit von der Territorialgewalt Preußens bezieht sich ebenso wie bei beglaubigten Gesandten auswärtiger Staaten auch auf das den Bundesratsmitgliedern zu ihrer Hilfe beigegebene Personal; überhaupt, sie genießen die Vorrechte, die nach der Übung des Völkerrechts diplomatischen Geschäftsträgern zukommen. Vor allem sind die Mitglieder des Bundesrats ebenso wie Vertreter auswärtiger Staaten von der Gerichtsbarkeit Preußens eximiert, sie können ferner nur mit Genehmigung ihres Landesherrn während ihres Aufenthaltes am Sitze des Bundesrats als Zeugen oder Sachverständige an einem anderen Orte vernommen werden.[1])

Verfassungsrecht S. 106; Seydel, Komm. S. 153; v. Mohl, Staatsrecht S. 276; Westerkamp S. 103.

[1]) vgl. im übrigen GVG. §§ 18—20, 35 Ziff. 1, 85 Abs. 2; ZPO. §§ 382, 402, 904, 905, 933; StPO. §§ 49, 72; Reichsgesetz betr. die Untersuchung von Seeunfällen v. 27. 7. 1877 § 10 Abs. 2; MStGO. v. 1. 12. 1898 §§ 207, 208.

Kapitel II.

Die Rechtsstellung der Bundesratsmitglieder ihren Heimatsstaaten gegenüber.

§ 1.

Die Mitglieder als abhängige, nach Instruktionen stimmende Organe ihrer Staaten.

Wurde im vorhergehenden die Stellung der Bundesratsmitglieder dem Reiche gegenüber erörtert, so soll es im wesentlichen die Aufgabe der weiteren Darlegung sein, die Gestaltung der Rechtsverhältnisse der Bundesratsmitglieder ihren Heimatsstaaten gegenüber zu prüfen.

Wie bereits eingangs dieser Abhandlung hervorgehoben wurde, sind die Bundesratsmitglieder als Vertreter ihrer Staaten zugleich auch deren Organe. Im Gegensatz zum Bundesrate selbst aber, der als Organ unabhängig ist, sind die Mitglieder des Bundesrats abhängig, und zwar insofern, als sie nach den ihnen von ihrer Regierung erteilten Instruktionen zu handeln und zu stimmen verpflichtet sind. Der Grund dieser Abhängigkeit, etwa im Gegensatz zu den Mitgliedern des Reichstags, die in der Verfassung ebenfalls als Vertreter bezeichnet werden,[1]) liegt in der Natur der Sache. Die

[1]) VU. Art. 29.

Reichstagsabgeordneten sind Vertreter des gesamten Volkes, nicht etwa nur die Vertreter ihrer Wähler, und weil sie die mannigfachen Interessen des gesamten Volkes wahrnehmen sollen, können sie niemals nach speziellen Aufträgen, sondern nur im Gesamtinteresse des deutschen Volkes aus eigener Überzeugung heraus handeln; zudem ist auch ein Rechtssubjekt hier nicht vorhanden, welches einen selbständigen Willen hätte und kraft dieses Willens Aufträge erteilen könnte. Denn das deutsche Volk hat im Reiche weder eine selbständige Persönlichkeit noch einen juristischen Willen.[1])

Die Bundesratsmitglieder dagegen sind die Empfänger schon bestimmter, durch Willensakte ihrer Regierungen gegebener Aufträge und Instruktionen, nach denen sie sich zu richten haben. Hier ruht eben der Wille bei einem Rechtssubjekt, bei einem Staatswesen, das einen selbständigen Willen haben kann und diesen mandiert zum Zwecke der Äußerung. Daher die bekannten Worte Bismarcks: „Im Bundesrat stimmt nicht der Freiherr v. Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn . . .“ (18. Sitzung der Reichstagssession von 1871).

Von einer unumschränkten freien Willenskundgebung kann also bei den Bundesratsmitgliedern niemals die Rede sein; sie sind abhängig von ihren Regierungen selbst dann, wenn sie keine spezielle Instruktion erhalten haben, ihnen

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 272; vgl. auch v. Rönne Bd. 1 S. 238.

vielmehr, was vorkommen kann, eine weitere Bewegungsfreiheit gelassen ist; denn sie müssen auch dann jedenfalls nach den Intentionen ihrer Regierungen stimmen, der sie stets für ihre Äußerungen verantwortlich sind.

Da die Bundesratsmitglieder in der Regel Beamte ihrer Staaten sind, so stehen sie zugleich auch als solche in einem Abhängigkeitsverhältnisse.[1]) Ein unbedingtes Erfordernis allerdings ist die Beamtenqualität nicht, die Reichsverfassung enthält auch keine Bestimmungen in dieser Beziehung; sie schreibt nirgends vor, daß ein Bundesratsmitglied zugleich Beamter seines Heimatsstaates sein muß;[2]) es bedeutet auch nicht etwa an sich die Ernennung zum Bevollmächtigten zugleich die Ernennung zum Beamten des betreffenden Staates. Denn die Mitgliedschaft beim Bundesrate ist kein Amt; der Bevollmächtigte als solcher stimmt im Bundesrate nicht, wie dies beim Beamten der Fall wäre, auf Grund einer Dienstpflicht, sondern lediglich auf Grund einer Instruktion, eines Auftrages, den der Träger der Staatsgewalt nicht gerade einem seiner Beamten notwendig zu erteilen braucht. Doch wird es stets Regel sein und ist auch wohl bis jetzt Regel gewesen, nur Staatsbeamte

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 223; Zorn Bd. 1 S. 168 (§ 6).

[2]) Laband Bd. 1 S. 351; v. Mohl S. 277; Schulze, Staatsrecht S. 51. Graßmann im Arch. f. öff. R. Bd. 11 S. 334 hält ebenfalls die Beamtenqualität nicht für nötig. Zorn dagegen (Staatsrecht S. 168) setzt die Eigenschaft als Staatsbeamter voraus.

zu Mitgliedern des Bundesrates zu ernennen, weil sie sachkundige Diener des Staates und als solche auch am ehesten in der Lage sind, die Staatsinteressen zu vertreten.[1])

Als Beamte beziehen demnach die Bundesratsmitglieder von ihren Staaten das Gehalt, sie sind diesen nach den in ihnen geltenden Beamtengesetzen verantwortlich und unterliegen ihrer Disziplinargewalt, zufolge deren sie wegen Verletzung der ihnen obliegenden Pflichten sogar aus dem Staatsdienste entlassen werden können. Die Verantwortlichkeit konzentriert sich dabei nicht allein darauf, daß sie nicht gegen die Interessen ihrer Staaten im Bundesrate handeln oder stimmen, sondern da sie Beamte sind, haben sie auch ihren amtlichen Pflichten nachzukommen, so z. B. die obligaten Berichte über die Vorgänge im Bundesrate ihren Regierungen zu übermitteln, die Regierungen auf dem Laufenden zu halten und denselben

---

[1]) „Im Bundesrate sitzen teils die leitenden Staatsmänner der Einzelstaaten, teils erfahrene Beamte aus den verschiedenen Zweigen der Verwaltung. Dadurch sind aber auch die notwendigen Beziehungen zwischen Gesetzgebung und Verwaltung hergestellt worden, ohne welche eine gedeihliche Wirksamkeit beider nicht denkbar ist. Dieselben Männer, welche im Bundesrate bei Erlaß der Reichsgesetze mitwirken, haben die Ausführung derselben in den Einzelstaaten zu leiten. Andererseits sind sie in der Lage, die gelegentlich der Ausführung gemachten Erfahrungen bei der Feststellung neuer zu verwerten“ (G. Meyer § 122).

Gelegenheit zu geben, sich an der Führung der Reichsgeschäfte zu beteiligen.

§ 2.

Die Instruktion.

Die Bundesratsmitglieder werden nicht aus sich tätig, sie können nicht nach eigenen Intentionen stimmen, sondern sie müssen sich nach bestimmten, ihnen erteilten Instruktionen richten und sind für die Innehaltung derselben verantwortlich. Die Reichsverfassung bestimmt über die Art der Instruktionserteilung sowie über die Instruktion selbst nichts; sie ist res interna der Einzelstaaten.[1])

Der Satz, daß nichtinstruierte Stimmen nicht gezählt werden, ist von Bedeutung lediglich für die Abstimmung, für die Berechnung der Stimmenmajorität. Die Instruktion stellt sich wohl in den meisten Fällen als eine Spezialinstruktion für jeden einzelnen Fall dar; es kommt jedoch auch vor, daß die Bundesratsmitglieder nur allgemein instruiert sind und über einzelne Angelegenheiten nach eigenem Dafürhalten stimmen, jedoch nur insoweit, als die Abstimmung im Rahmen der allgemeinen Instruktion und im Sinne der betreffenden Regierung liegt.

I. Die rechtliche Natur der Instruktion.

Um die juristische Natur der Instruktion zu bestimmen, sind in der Hauptsache zwei Gesichtspunkte

[1]) And. A. Hänel, Studien Bd. 1 S. 220.

zu unterscheiden: der Auftrag einerseits und die Vertretungsmacht oder Vollmacht andererseits. Zivilrechtlich betrachtet verbindet der Auftrag zu einer Geschäftsbesorgung, die Vollmacht gibt dem Beauftragten die Befähigung, diese Geschäftsbesorgung auszuführen.

Beide Begriffe hielt man vielfach für ein einheitliches Rechtsverhältnis, welches einesteils gegenseitige Verpflichtungen zwischen Auftraggeber und Beauftragtem begründete, andererseits aber den Beauftragten zur Vertretung des Auftraggebers ermächtigte. Diese Begriffsbestimmung ist jedoch juristisch nicht korrekt. Denn es sind einerseits Aufträge denkbar ohne eine Vollmacht zur Ausführung derselben, andererseits ist auch eine Vollmacht denkbar, ohne daß ein Auftrag zu deren Benutzung vorliegt.[1]) Weiterhin wird die Gültigkeit einer Vollmacht nicht ausgeschlossen durch die Ungültigkeit des Auftrages. Während die Rechte und Pflichten beim Auftrage stets ein Vertragsverhältnis zur Grundlage haben zwischen dem Mandanten und Mandatar, stellt sich die Vollmacht lediglich als ein einseitiges empfangsbedürftiges Rechtsgeschäft dar.

Die erwähnten Begriffsunterschiede sind auch staatsrechtlich für das Wesen der Instruktion von Bedeutung; denn diese ist staatsrechtlich nichts anderes als ein Auftrag,[2]) zu dessen Ausführung die erteilte Vollmacht

[1]) Dernburg, Bürgerl. R. Bd. 1 § 163.

[2]) Statt anderer Laband Bd. 1 S. 227; v. Seydel, Komm. S. 132.

berechtigt. Dabei ist Empfänger der Vollmachtserklärung der Bundesrat. Wie jeder zivilrechtliche Auftrag, so begründet auch die Instruktion lediglich ein Vertragsverhältnis zwischen dem Mandanten, also der einzelstaatlichen Regierung, und dem Mandatar, dem Bevollmächtigten. Die Instruktion berührt somit nur das innere Verhältnis zwischen beiden, während die Vollmacht oder Vertretungsmacht des Bevollmächtigten, die sich als einfache Legitimation darstellt, das äußere Verhältnis betrifft, nämlich das Verhältnis zum Reiche und zu den übrigen Bundesstaaten, und zwar insofern, als sie dem Stellvertreter, dem Bevollmächtigten, die Fähigkeit verleiht, Willenserklärungen mit rechtlicher Wirkung für den Einzelstaat abzugeben.

Vollmacht und Auftrag fallen bei den Bundesratsmitgliedern meist zusammen. Der Auftrag oder die Instruktion, welche die Bevollmächtigten erhalten, besteht in den Verhaltungsmaßregeln, nach denen sie sich im Bundesrate vor und bei der Beschlußfassung sowie Abstimmung richten sollen.

Aus dem Umstande, daß die Instruktion auf einem Vertragsverhältnisse lediglich zwischen dem Bevollmächtigten und seinem Heimatsstaate beruht, geht weiter hervor, daß der Bundesrat nicht berechtigt ist, die Instruktion seiner Mitglieder zu prüfen.[1]) „Er hat nicht

[1]) G. Meyer, Staatsrecht § 124 S. 432; Laband § 28 S. 227; Thudichum, Verfassungsrecht S. 102; v. Seydel, Komm. S. 133; Westerkamp S. 98; v. Mohl S. 253; v. Rönne Bd. 1

darüber zu wachen, daß die Bevollmächtigten ihrer Instruktion gemäß stimmen, und er hat auf die Wirkung der Abstimmung gar keinen Einfluß, falls sich etwa herausstellen sollte, daß ein Bevollmächtigter ohne Instruktion oder gar gegen die ihm erteilte Instruktion gestimmt habe.“ [1]) Es wäre freilich nicht ausgeschlossen, daß der Bundesrat, wenn ein Mitglied offenbar gegen die ihm erteilte Instruktion gestimmt hat, einen gefaßten Beschluß unter dem Konsens der vertretenen Staaten aus freien Stücken wieder aufheben kann, wofern nicht andere Gründe diese Möglichkeit ausschließen. Daß das Votum des Bevollmächtigten der Instruktion entspricht, dafür ist dieser lediglich seiner Regierung verantwortlich.

Die Regierung selbst aber ist in jedem Falle an das Votum des Bevollmächtigten gebunden.

Zorn [2]) will allerdings in einem Falle dem Bundesrate eine materielle Prüfungspflicht einräumen, nämlich dann, wenn es sich um die Abänderung von Ausnahmerechten handelt, die unter dem Schutze des § 78 Abs. 2 stehen. Hier, wo es sich um ein in die Sphäre der Gesetzgebung fallendes Recht handle, sei eine positive Mitwirkung des betreffenden Staates, eine Zustimmung desselben erforderlich, also ein Willensakt, der im konstitutionellen Staate notwendig der Mitwirkung der Volks-

---

S. 204; Kliemke S. 20; Schulze, Staatsrecht S. 51; v. Kirchenheim, Staatsrecht § 66 S. 299; Anschütz, Enzykl. S. 541.

[1]) Laband Bd. 1 S. 227.

[2]) Zorn Bd. 1 S. 159 u. 134ff.

vertretung bedürfe, weil anderenfalls von einer „Zustimmung des berechtigten Staates“ keine Rede sein könne. Sei aber die Instruktion unter die Norm des Landesrechts gestellt, so müsse die letztere einfach gesetzliche Voraussetzung für die erstere geworden sein und die Faktoren der Reichsgewalt würden konsequenterweise eintretendenfalls prüfen müssen, ob jener Voraussetzung gemäß der Bevollmächtigte mit legaler, d. i. durch die einzelstaatliche Volksvertretung genehmigter Instruktion für diesen Spezialfall ausgerüstet sei, denn nur in diesem Falle könne die „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates“ erklärt werden.

Abgesehen von der Frage, welche später zu beantworten ist, ob die Zustimmung des berechtigten Staates nur unter Mitwirkung der Volksvertretung erfolgen kann, ist die Schlußfolgerung Zorns nicht zwingend. Ebensowenig wie der Bundesrat auf die Modalitäten und die Gesetzmäßigkeit des Zustandekommens eines Staatswillensaktes Einwirkung haben kann, ebensowenig kann er verpflichtet sein, über die Beobachtung jener Modalitäten zu wachen. Dadurch, daß der Bevollmächtigte zustimmt, ist für den Bundesrat unbedingt die Vermutung für die legale Richtigkeit der Instruktion gegeben; er hat sie nicht weiter zu prüfen.

Anders liegt der Fall bei der Vollmacht, der Vertretungsbefugnis; diese zu prüfen hat der Bundesrat unbedingt das Recht. Sie begründet ja nicht wie der Auftrag lediglich ein internes Verhältnis, sondern sie

tritt nach außen in die Erscheinung dem Reiche und den übrigen Staaten gegenüber, und diesem Umstande entspringt nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht des Bundesrats, die Vollmacht seiner Mitglieder zu prüfen.

Die Vollmacht der einzelnen Bundesratsmitglieder stellt sich als einfache Legitimation dar, als formelle Ermächtigung des Bevollmächtigten seitens seines Staates, die Stimme desselben im Bundesrate zu führen ohne darüber Auskunft zu geben, wie er sie führen soll. Die Legitimation besteht in einer einfachen Vollmachtsurkunde, die der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats zu prüfen hat.[1]) Diese Prüfung erstreckt sich lediglich darauf, daß die Urkunde ordnungsmäßig gefaßt ist, und daß die Vertretung demjenigen übertragen worden ist, „der sich als Bevollmächtigter des betreffenden Staates geriert".[2]) Allerdings kann auch darüber entschieden werden, ob der Aussteller befugt war zur Erteilung der Legitimation. Ebenso wie die Vollmacht gültig sein kann, auch wenn der Auftrag nicht gültig ist, kann die Legitimation gültig sein, auch wenn die Instruktion ungültig ist; dieser Fall könnte z. B. dann eintreten, wenn in einem Bundesstaate ein Landesgesetz

---

[1]) Die Ernennungen der Bundesratsmitglieder wurden bis zum Jahre 1880 durch den Reichskanzler im Reichsgesetzblatt publiziert, doch da diese Publikationen mit dem Zwecke des Reichsgesetzblattes nicht im Einklang standen, wurden sie unterlassen.

[2]) Laband Bd. 1 S. 227.

erlassen würde, zufolgedessen die Erteilung der Instruktion nur unter Mitwirkung des Landtages erfolgen könnte, diese Mitwirkung aber nicht stattgefunden hätte.

II. Mitwirkende Faktoren bei der Erteilung der Instruktion.

Die Erteilung der Instruktion ist Sache der einzelnen Staatsregierungen, sie ist ein Regierungsgeschäft und richtet sich daher nach den Vorschriften des Landesstaatsrechts. Demnach steht im allgemeinen die Behandlung dieser Angelegenheiten dem Staatsministerium zu, in dessen Händen die Zentralleitung der Regierungsgeschäfte liegt. Allerdings kann der Landesherr die Bundesratsmitglieder auch persönlich instruieren, jedoch bedarf diese Handlung, wie üblich, der Gegenzeichnung eines Ministers zwecks Übernahme der Verantwortung.[1])

Der Bundesratsbevollmächtigte selbst kann für jene ihm erteilte Instruktion niemals zur Verantwortung gezogen werden; er kann sich stets darauf berufen, daß er lediglich seinem Auftrage gemäß gestimmt habe, daß er die Motive derselben nicht zu prüfen habe, ja nicht einmal zu kennen brauche. Selbst dann könnte er juristisch nicht verantwortlich gemacht werden, wenn diese Instruktion die Regierung benachteiligte und er selbst

[1]) v. Rönne Bd. 1 S. 201; Meyer § 123 S. 431; Laband Bd. 1 S. 93; v. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 S. 265; Zorn Bd. 1 S. 133; v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht S. 79 Bd. 2; Schulze, Staatsrecht Bd. 2 S. 52.

Kenntnis von dieser Schädigung gehabt hätte. Von einer Mitschuld kann nicht die Rede sein.

Inwieweit jedoch das Ministerium verantwortlich ist, kann sich nur nach dem Staatsrecht, insbesondere nach dem Ministerverantwortlichkeitsgesetz des einzelnen Staates richten. Eine andere Frage ist die, ob das Ministerium wegen der Instruktionserteilung von der Landesvertretung zur Rechenschaft gezogen werden kann; ob rechtlich, ist bestritten;[1]) politisch ist diese Frage zweifellos mit Laband[2]) zu bejahen; denn „keine Regierung wäre berechtigt, eine Rechtfertigung ihres Verhaltens und eine Darlegung der Gründe desselben ihrer Landesvertretung gegenüber mit dem Hinweise abzulehnen, daß die in Rede stehende Angelegenheit Reichssache sei; denn die Instruktionserteilung an die Vertreter des Staates im Bundesrate ist in der Tat niemals Reichssache, sondern immer eine Regierungsangelegenheit des Einzelstaates"; und aus diesem Grunde ist es

---

[1]) Meyer S. 431; Thudichum S. 215 ff.; v. Mohl S. 277.

[2]) Laband Bd. 1 S. 95; s. auch Kuhlenbeck, Otto v. Bismarck, Reden zur RV. S. 20: „Die Landtage sind immer befugt, das Auftreten ihrer Minister in bezug auf die Reichspolitik vor ihr Forum zu ziehen und ihre Wünsche den Ministern kundzutun". Bismarck in der Reichstagsrede v. 19. 4. 1871 spricht von dem Votum der sächsischen Krone, „modifiziert durch die Einflüsse der sächsischen Landesvertretung, vor welcher das sächs. Ministerium für die Vota, welche es im Bundesrate abgeben läßt, verantwortlich ist".

auch sehr wohl möglich, daß das einzelstaatliche Verfassungsrecht Mittel bieten oder schaffen kann, vermöge deren das verantwortliche Ministerium von der Volksvertretung rechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann. Um aber andererseits ihre Verantwortung zu erleichtern, ist es wohl denkbar, daß die Regierung bei besonders schwerwiegenden Fragen an die Volksvertretung appellieren, ja für bestimmte Fälle überhaupt die Mitwirkung der Landtage anordnen kann. Konträre Bestimmungen enthält das Reichsrecht nicht. Daß es jedoch zu einer rechtlichen Pflicht werden könne für eine Regierung, die Mitwirkung der Volksvertretung anzuordnen, wie Laband[1]) behauptet, dafür ist u. E. kein Anhalt gegeben.

Die Frage, ob und inwieweit die Erteilung der Instruktion an die Bundesratsmitglieder landesgesetzlich von der Mitwirkung der Volksvertretung abhängig gemacht werden kann, ist eine der bestrittensten des ganzen Staatsrechts. Die Gegner[2]) jener Ansicht, nach welcher die Instruktionserteilung von der Mitwirkung der einzelstaatlichen Volksvertretung abhängig gemacht werden kann, stützen ihre Ausführungen auf die verschiedensten Gründe. So berufen sich einige Schrift-

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 224.

[2]) v. Seydel, Komm. S. 133; v. Rönne Bd. 1 § 22 S. 202; v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht Bd. 2 S. 79 ff.; Hänel, Studien Bd. 1 S. 220 f.; derselbe, Staatsrecht S. 785 ff.; Meyer S. 431; Anschütz, Enzykl. S. 541; v. Seydel, Bayer. Staatsrecht S. 265.

steller, u. a. auch Meyer,[1]) darauf, daß im Bundesrate nicht die Staaten, sondern die Regierungen vertreten seien, daher dürfe die Instruktion landesgesetzlich niemals von einer Zustimmung des Landtages abhängig gemacht werden.[2]) Den gleichen Standpunkt nimmt v. Seydel[3]) ein, daraus, daß die Souveräne Mitglieder des Bundes seien, folge, daß auch die Vertreter derselben bei ihren Abstimmungen lediglich an die Weisungen der Souveräne gebunden seien bezw. der Regierungen. Es stehe somit der Landesgesetzgebung nicht zu, die Bevollmächtigten an die Weisungen der Kammern zu binden. Der Beweis hierfür könne dadurch erbracht werden, daß durch die Annahme der Reichsverfassung in den Kammern den Souveränen das Recht eingeräumt ist, frei von jeder Mitwirkung der Volksvertretung im Bundesrate zu stimmen. Dies ergebe sich schon daraus, daß die Reichsverfassung eine solche Beschränkung nicht enthält. Liege aber in der Annahme der Verfassung die Erteilung jenes Rechtes, dann liege offenbar in der Beschränkung desselben eine unzulässige Abänderung der Verfassung.

Zunächst sind im Bundesrate nicht die Regierungen, sondern, wie unten noch weiter ausgeführt wird, die Staaten vertreten. Selbst wenn aber auch die Regierungen vertreten wären, könnte doch die Möglichkeit

---

[1]) Meyer S. 431; v. Mohl S. 233 Note 2; v. Seydel, Bayer. Staatsrecht S. 265.

[2]) vgl. spätere Ausführungen.

[3]) v. Seydel, Komm. S. 133.

der Mitwirkung der Kammern nicht gänzlich ausgeschlossen sein, da ja in der Annahme der Reichsverfassung seitens der Kammern kein Grund zu dem Schlusse vorliegt, daß die Regierungen fürderhin behindert sind, freiwillig zu verzichten auf das ihnen von den Kammern eingeräumte Recht, unabhängig von jeder Mitwirkung der Volksvertretung im Bundesrate zu stimmen. Wohl ist ihnen durch die Annahme der Verfassung seitens der Kammern jenes Recht gewährleistet. Die Regierungen brauchen dieses Recht nicht zu opfern ohne ihre Zustimmung, tun sie es dennoch, so berührt das nicht die Reichsverfassung, sondern die Landesverfassung.

v. Rönne[1]) will in der Mitwirkung der Landtage ein Recht der Kontrolle sehen, das den Volksvertretungen der Einzelstaaten in keiner Beziehung über die Ausführung der legislatorischen Befugnisse beim Reiche gebühre. Von einer Kontrolle kann hier wohl kaum gesprochen werden; denn abgesehen davon, daß sich eine Mitwirkung in den seltensten Fällen zu einer Kontrolle gestaltet, diese Begriffe sich auch nicht decken, könnte eine Kontrolle stets nur vom Bundesrate selbst ausgehen. Der Bevollmächtigte gibt nur seine Stimme ab.

Hänel,[2]) der den Satz nach allen Seiten hin als unrichtig darstellt, „daß die Frage, ob die Zustimmung

[1]) v. Rönne Bd. 1 S. 202.

[2]) Hänel, Studien Bd. 1 S. 220; derselbe, Staatsrecht Bd. 1 S. 785.

des berechtigten Bundesstaates nach Art. 78 Abs. 2 RV. an die Zustimmung seiner legislativen Faktoren gebunden, eine Frage des inneren Staatsrechts der Einzelstaaten sei", verwirft jeden Anspruch sowohl der Einzellegislaturen auf eine Zustimmung zu irgendeinem Akte der Reichsgesetzgebung als auch jedes Landesgesetz selbst, welches die Abgabe der Stimme des Einzelstaates im Bundesrate an die Genehmigung des Landtages binden will. Ja ein Landesgesetz, das eine derartige Norm aufstelle, sei verfassungswidrig; denn da die rechtliche Zulässigkeit eines solchen Landesgesetzes, wenn für irgendeinen, für alle Einzelstaaten zugegeben werden müßte, so würde daraus die rechtliche Möglichkeit folgen, die Reichsgesetzgebung zwar nicht in ihrer formellen Gültigkeit, wohl aber ihrem tatsächlichen und dem beabsichtigten Erfolge nach von einer Mitwirkung der Einzelstaaten abhängig zu machen.

Diese Deduktion ist politisch wohl, staatsrechtlich aber schwerlich zu rechtfertigen. Weil eben das Reich über die materiellen Erfordernisse einer gültigen Instruktion nichts vorschreibt, weder direkt noch indirekt, also auch über die Mitwirkung der Landtage keine Vorschriften aufstellt, so kann auch einer Regulierung dieser Angelegenheit durch Landesrecht nichts entgegenstehen. Denn wenn das Gesetz keine diesbezügliche Norm aufstellt, ist auch kein Verstoß gegen diese Norm möglich. Es läßt sich zum wenigsten daraus, daß die Verfassung über die Mitwirkung der Volksvertretung nichts anordnet,

ein direktes Verbot konstruieren. Für das Landesrecht existiert nur die prinzipielle Grenze, die das Reichsrecht überhaupt dem Landesrechte zieht. Die Instruktionserteilung an die Bevollmächtigten ist in jedem Falle res interna des Einzelstaates und wird in keiner Weise von der Gesetzgebung des Reiches berührt.

Auch aus jener Erwägung,[1]) daß durch die Mitwirkung der Landstände, durch die vorgängige Einholung der ständischen Genehmigung die ganze Tätigkeit des Bundesrats lahmgelegt werden könnte, ist schwerlich ein direkter Widerspruch mit der Verfassung herzuleiten. Jene Erwägung bleibt eben nur Erwägung, sie mag wohl in politischer Beziehung zu denken geben, sie kann aber unmöglich zu einer Schlußfolgerung berechtigen, für die positive staatsrechtliche Voraussetzungen fehlen. Doch haben alle diese Fragen mehr theoretische als praktische Bedeutung, und zwar deshalb, weil bisher in keinem der Einzelstaaten ein derartiges Landesgesetz besteht. Wohl sind in einzelnen Landtagen, so in der bayerischen Abgeordnetenkammer 1871,[2]) ferner in der württembergischen Abgeordnetenkammer im Februar 1872[3]) sowie in der sächsischen Abgeordnetenkammer in

---

[1]) v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht Bd. 2 S. 80.

[2]) Verhandl. der Abg.-K. des bayer. Landtags 1871/72 Beil. Bd. 1 S. 527, Bd. 2 S. 169 ff.; Stenogr. Ber. Bd. 1 S. 108 ff., 455 ff., Bd. 4 S. 249, Verhandl. 1870/71.

[3]) Verhandl. der württemb. Abg.-K. v. 1870/72, Prot. Bd. 2 S. 528, Bd. 3 S. 1349 ff.

der Sitzung v. 23. 2. 1872,[1]) Bestrebungen dahin gegangen, einen Anspruch auf Mitwirkung bei der Erteilung der Instruktion an die Bundesratsmitglieder zu erhalten; doch haben bisher diese Bestrebungen noch zu keinem Resultate geführt, schon deshalb nicht, weil eine Regierung schwerlich geneigt sein würde, ein so wichtiges Regierungsgeschäft von einer Mitwirkung der Landtage abhängig zu machen.

Praktisch könnte allerdings die Frage dann werden, wenn es sich nach Laband[2]) um eine positive Erklärung des Einzelstaates handelt, wie z. B. bei Aufopferung von Sonderrechten, die nur mit Zustimmung des Einzelstaates erfolgen kann. Existiere in diesem Falle eine landesgesetzliche Vorschrift, daß die Regierung ohne Genehmigung des Landtages nicht befugt sei, ihren Bevollmächtigten im Bundesrate zu instruieren, der Aufhebung der Sonderrechte zuzustimmen, so könne allerdings der Bundesrat nicht eher einen rechtswirksamen Beschluß fassen, bis der Bevollmächtigte in der Lage sei, die zustimmende Erklärung abzugeben.

Dies kann jedoch nur dann zutreffen, wenn tatsächlich ein derartiges Landesgesetz existiert, und nicht, wie Zorn behauptet,[3]) muß auf jeden Fall die Zu-

[1]) Mitteilungen über die Verhandl. des Landtages II. Kammer Sitzung v. 23. 2. 1872 S. 1163ff.; vgl. im übrigen Hänel, Studien Bd. 1 S. 181, 182, 178, 179, 218, 219; v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht Bd. 2 S. 84.

[2]) Laband Bd. 1 S. 225; v. Mohl S. 64.

[3]) Zorn Bd. 1 S. 134; v. Mohl S. 64ff.

stimmung der Volksvertretung zum Zwecke der Instruktion eingeholt werden, wenn es sich um ein in die Sphäre der Gesetzgebung fallendes Recht handle, so vor allem bei Abänderung oder Verzicht von Ausnahmerechten; im anderen Falle könne von einer „Zustimmung des berechtigten Staates", also von einer positiven Erklärung desselben, keine Rede sein. Diese Annahme geht zu weit und ist auch bisher von keinem der Schriftsteller des Staatsrechts vertreten worden.

III. Bedeutung und Folgen der Bestimmung des Art. 7 Abs. 3 RV.: „Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt".

Diese Bestimmung der Verfassung hat an sich lediglich die Bedeutung, daß bei Berechnung der Stimmenmajorität die Stimmen derjenigen Staaten unberücksichtigt bleiben, deren Bevollmächtigte nicht instruiert sind oder die durch einen Bevollmächtigten nicht vertreten sind. Bei der Stimmenberechnung selbst ist natürlich die Anzahl der vertretenen Staaten sowohl wie die Stimmenzahl dieser Staaten von der Anzahl der anwesenden Bevollmächtigten zu unterscheiden. Diese kann geringer sein als die Stimmenzahl der vertretenen Staaten, sie kann geringer, aber auch weit größer sein als die Anzahl der vertretenen Staaten. Daß sie in beiden Fällen geringer sein kann, geht daraus hervor, daß jeder stimmführende Bevollmächtigte in Verhinderungsfällen den Bevoll-

mächtigten eines anderen Staates substituieren kann.[1]) Daß die Anzahl der Bevollmächtigten bedeutend größer sein kann als die der vertretenen Staaten, hat seinen Grund darin, daß einige Staaten mehrere Stimmen haben und jedes Mitglied des Bundes so viele Vertreter ernennen kann, wie es Stimmen hat (Art. 6). Daß jedoch dieses Maximum von Bundesratsmitgliedern eines jeden Staates an den Sitzungen teilnimmt, dürfte praktisch wohl selten sein und kommt in der Tat auch selten vor, da meist von den größeren Staaten nur einer oder zwei Bevollmächtigte anwesend sind und die kleineren Staaten ihre Stimme durch einen mit Substitutionsvollmacht versehenen Vertreter eines anderen Bundesgliedes abgeben lassen.[2])

Wenn auch ein Staat mehrere Stimmen, also das Recht hat, mehrere Bevollmächtigte in den Bundesrat zu entsenden, so dürfen letztere bei Beschlußfassung ihre Stimmen doch nur einheitlich abgeben. Zu diesem Schlusse zwingt der Art. 6 RV., aber auch die einfache Logik. Denn die Bevollmächtigten stimmen ja nicht nach ihrer individuellen Überzeugung, sondern die einzelnen Staaten stimmen durch sie; jeder Staat als einzelnes Rechtssubjekt kann aber nur einen Willen, infolgedessen auch nur einen einheitlichen Ausdruck dieses Willens haben. In der Regel wird deshalb, falls

---

[1]) Rev. GeschO. v. 26. 4. 1880 § 2.

[2]) Laband Bd. 1 S. 222.

mehrere Vertreter desselben Staates an der Sitzung teilnehmen, auch nur einer von ihnen mit der Stimmführung betraut. Würde eine Meinungsverschiedenheit unter mehreren Bevollmächtigten eines Staates entstehen, so würden sie im Falle des Nichtzustandekommens einer Einigung als nicht instruiert angesehen werden müssen. Denn entweder ist tatsächlich keiner der Bevollmächtigten instruiert oder einer ist zwar instruiert, es kann jedoch der betreffende Staatswille nicht einheitlich zum Ausdruck gebracht werden. Da aber der Bundesrat weder die Pflicht noch das Recht hat festzustellen, wer von den Bevollmächtigten instruiert ist bezw. die richtige Meinung äußert, so muß angenommen werden, daß überhaupt keiner der Bevollmächtigten instruiert ist.

Im übrigen ist die Abstimmung als solche ein reiner Formalakt, „dessen rechtsverbindliche Kraft teils auf der Vollmacht, teils auf der geschäftsordnungsmäßigen Behandlung der Angelegenheit beruht, dessen Rechtswirksamkeit aber von den Motiven der Abstimmung gelöst und ihnen gegenüber selbständig ist".[1])

Die Beschlußfassung erfolgt mit einfacher Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme, d. i. die Stimme Preußens, den Ausschlag.[2])

Wie schon angedeutet wurde, ergeben sich aus der

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 227.

[2]) Das Majoritätsprinzip wird jedoch in einigen Fällen durchbrochen: RV. Art. 78, 5, 35, 7, 42—46.

Verfassungsbestimmung, daß nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen nicht gezählt werden, zwei Möglichkeiten: Erstens, ein Staat sendet keinen Vertreter in den Bundesrat, zweitens, ein Staat gibt seinem Vertreter keine Instruktion. Die Konsequenzen beider Fälle fixiert die angeführte Bestimmung zugleich dahin, daß die Stimmen jener Staaten einfach bei der Beschlußfassung nicht gezählt werden. Daraus aber ergibt sich weiter, daß eine Mindestzahl der Mitglieder des Bundesrats, um beschlußfähig zu sein, ein sogen. Quorum, nicht existiert,[1]) daß somit also auch das Reich einen Zwang auf die einzelnen Mitglieder, von ihren Mitgliedschaftsrechten Gebrauch zu machen, nicht ausüben will. Dies muß selbst dann zugegeben werden, wenn ein Einzelstaat sich dauernd vom Bundesrate fernhält oder dauernd seinen Bevollmächtigten nicht instruiert.[2]) In dieser dauernden Fernhaltung eine derartige Nichterfüllung[3]) der verfassungsmäßigen Bundespflichten zu sehen, welche sogar nach Art. 19 RV. zur Exekution führen könnte, dafür ist in der Verfassung kein Anhalt gegeben. Gewiß könnte man hier unter Umständen die „bedenklichsten

---

[1]) v. Rönne, Verfassungsrecht Bd. 1 S. 204; Westerkamp S. 100; v. Seydel, Komm. S. 135; Laband Bd. 1 S. 209.

[2]) G. Meyer S. 431; Seydel, Komm. S. 135; Laband Bd. 1 S. 220; vgl. auch Bismarck betreffs der Stimme von Waldeck bei der Verfassung des Waldeckschen Akzessionsvertrags im preußischen Abgeordnetenhause am 11. 12. 1867.

[3]) So Zorn Bd. 1 S. 157.

Konsequenzen“ [1]) nicht wegleugnen, so wenn sämtliche Bundesstaaten ihre Vertreter vom Bundesrate fernhielten. Konsequenzen allein sind jedoch noch keine Beweise, und wenn die Verfassung für jenen möglichen Fall keine detaillierten Bestimmungen enthält, so liegt der Grund hierfür wohl lediglich darin, daß unter solchen Verhältnissen, die das Reich in seinen Grundfesten erschüttern müßten, eine Verfassung ohnehin nicht von weiterer Lebensdauer sein könnte.

Aber abgesehen von der Erwägung jener möglichen Folgen, werden diese tatsächlich wohl kaum eintreten; denn die Einzelstaaten haben ihr höchstes Interesse daran, im Bundesrate, dem wichtigsten Organe des Reiches, vertreten zu sein. Von einer juristischen Pflicht aber dem Reiche gegenüber kann hier schwerlich die Rede sein. Hält ein Staat sich eben fern, so ist das seine Sache, dem Reiche erwachsen dadurch keine Nachteile. Anders gestalten sich natürlich die rechtlichen Folgen eines solchen Verhaltens einer Staatsregierung diesem Staate selbst gegenüber. Hier entscheidet sich die Frage nach Landesstaatsrecht. Ohne weiteres kann jedoch auch hier eine juristische Pflicht dem Staate gegenüber nicht angenommen werden; gewiß gehört zu den Pflichten einer Regierung auch die Wahrnehmung der Rechte des Staates, und es entspricht dem Recht der Regierung, Mitgliedschaftsrechte im Bundesrate auszuüben, die Pflicht,

---

[1]) Zorn Bd. 1 S. 157 Note 27.

diese Mitgliedschaftsrechte im Interesse des Staates auch auszuüben, weil „diese Ausübung ein Teil der Regierungstätigkeit und der dabei zu beobachtenden Sorgfalt ist“.[1]) Diese Pflicht ist jedoch in erster Linie politischer Art, sie wird erst dann zu einer rechtlichen, wenn sie durch entsprechende landesgesetzliche Vorschriften dazu erhoben ist.

§ 3.

Die Bundesratsmitglieder sind Vertreter ihrer Staaten. Prüfung entgegenstehender Ansichten auf ihre Berechtigung.

Gemäß Art. 6 RV. besteht der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes. Über die Frage aber, wer Mitglied des Bundes ist, gehen die Ansichten auseinander. Einige Schriftsteller des Staatsrechts behaupten, die Fürsten seien Mitglieder des Bundes, die andern vertreten den Standpunkt, Mitglieder des Bundes seien die Staaten als solche. Da nun, wie bemerkt, die Bevollmächtigten die Vertreter der Mitglieder des Bundes sind, so stehen sich konsequenterweise in der Literatur auch die beiden Fragen gegenüber: Sind die Bevollmächtigten Vertreter ihrer Fürsten oder Vertreter ihrer Staaten?

Diese Streitfragen haben nicht zum wenigsten ihren Grund in der ungenauen Unterscheidung zwischen dem

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 219.

Inhaber und dem Träger der Reichssouveränität. Inhaber der Reichssouveränität sind nur die Staaten in ihrer Gesamtheit als solche, und als Inhaber der Reichssouveränität können auch nur die Staaten im Bundesrate vertreten sein. Die Fürsten in ihrer Gesamtheit sind nur Träger dieser Souveränität. Von diesen Tatsachen ausgehend, kommt denn auch Zorn[1]) zu einer treffenden Unterscheidung zwischen materieller und formeller Vertretung der Bundesratsmitglieder und deduziert folgendermaßen: Mitglieder des Bundes sind prinzipiell die Staaten als Inhaber der Souveränität: Da aber die Souveränität stets eines Trägers bedarf und dieser im monarchischen Staate nur der Monarch ist: die Fürsten. Daher sind die Bevollmächtigten formell die Vertreter ihrer Vollmachtgeber, der Fürsten, materiell jedoch die Vertreter der Staaten, da die Fürsten nur als Staatsoberhäupter zur Erteilung der Vollmacht berechtigt sind, und in diesem Sinne sind im Bundesrate nur die Staaten vertreten.[2])

Jenen exklusiven Standpunkt, daß lediglich die Fürsten im Bundesrate ihre Vertretung finden, also die Bevollmächtigten auch materiell ihre Fürsten vertreten, nimmt vor allen Dingen Meyer ein.[3]) Nach seiner

---

[1]) Zorn Bd. 1 S. 148.

[2]) Laband Bd. 1 S. 92; Zorn Bd. 1 S. 148; Anschütz, Enzyklop. S. 540; v. Held S. 103 u. 104; Kliemke S. 15; Hänel, Staatsrecht S. 342.

[3]) Meyer, Staatsrecht S. 430; derselbe in den Grundzügen

Ansicht sind die verbündeten Monarchen und Senate Mitglieder des Bundes. Dieses Recht stehe ihnen jedoch nicht persönlich, sondern als Oberhäuptern ihrer Staaten zu. Demnach seien im Bundesrate nicht die Staaten, sondern die Monarchen und Senate als Repräsentanten ihrer Staaten vertreten.

Da Meyer für seine Ausführungen in den Worten eingangs der Reichsverfassung eine Begründung sehen will insofern, als nicht die Staaten, sondern die Monarchen und Senate als Kontrahenten aufgeführt seien, so möge dagegen kurz erwähnt sein, daß die Monarchen bei diesem Vertragsschluß lediglich als Staatsoberhäupter gehandelt haben, die ihren Staat vertreten.[1]) Sie haben sich hierbei zwar als Organe ihrer Staaten betätigt; in den Organen aber betätigt sich hinwiederum der Wille des ganzen Staatsorganismus.

Auch der weitere Grund, den Meyer für seine Ansicht vorbringt, nämlich daß wenn im Bundesrate die Staaten vertreten wären, auch Lauenburg einen besonderen Vertreter hätte haben müssen, ist nicht überzeugend, sobald man auf die Ursache zurückgreift, warum Lauenburg nicht vertreten ist: Dänemark war bei der

---

des Norddeutschen Bundes S. 65. Es gebe keine Vertreter des Staates Preußen, sondern diese seien Vertreter des Königs von Preußen. Derselben Ansicht Thudichum, Verfassungsrecht S. 60 Note 1; v. Seydel, Komm. S. 132; derselbe, Bayer. Staatsrecht S. 265; v. Mohl S. 233.

[1]) Laband S. 92ff.

Gründung des damaligen Deutschen Bundes nur wegen Holstein Mitglied des Bundes geworden. Nachdem dann das Herzogtum Lauenburg am 29. 5. 1815 von Hannover an Preußen und am 4. 6. 1815 bezw. am 26. 7. 1816 von Preußen an Dänemark abgetreten worden war, trat Dänemark auch mit Lauenburg dem Bunde bei, doch wurde gemäß § 3 des Protokolls der Bundesverfassung v. 5. 11. 1816 zugleich erklärt, daß das in der Bundesakte Holstein zukommende Stimmrecht pro indiviso auch auf Lauenburg beruhen sollte.[1]) Da also Lauenburg im vormaligen Deutschen Bunde keine besondere Stimme führte, der Art. 6 RV. aber die Stimmverteilung im Bundesrate nach Maßgabe der Bestimmungen regelt, die für das Plenum des früheren deutschen Bundestags bestanden, so hat auch Lauenburg im Bundesrate des Deutschen Reiches keine besondere Stimme erhalten.[2]) Abgesehen davon, ist auch dieses „scheinbare" Argument, wie Zorn es nennt, nicht mehr von Belang, da Lauenburg durch das preußische Gesetz betr. die Vereinigung Lauenburgs mit der preußischen Monarchie v. 23. 6. 1876 Preußen einverleibt wurde und somit als selbständiger Staat verschwunden ist.

Ein ferneres Argument für seine Ansicht will Meyer darin sehen, daß in Art. 9 RV. die Bundesratsmitglieder „als Vertreter ihrer Regierungen" bezeichnet werden.

[1]) v. Rönne Bd. 1 S. 197.

[2]) v. Rönne Bd. 1 S. 197; Laband Bd. 1 S. 219; Zorn S. 148 Note 10.

Zunächst nennt dieser Artikel die Bundesratsmitglieder nicht direkt Vertreter ihrer Regierungen, er besagt vielmehr, daß die Bevollmächtigten die Ansicht ihrer Regierungen vertreten. Es liegt hier nahe, daß der Gesetzgeber sich dieser Ausdrucksweise lediglich deshalb bedient hat, weil die Instruktionen von den einzelnen Regierungen ausgehen. Aber auch ganz abgesehen hiervon, wäre die Fassung dieses Artikels irrelevant gegenüber anderen jeden Zweifel der richtigen Interpretation ausschließenden Ausdrucksweisen der Verfassung. So zählt der Art. 6 RV. als Mitglieder des Bundes die Staaten auf; Art. 7 RV. spricht von den Stimmen der „Bundesstaaten", Art. 8 von den Bevollmächtigten „der Königreiche Bayern, Sachsen, Württemberg".

Daß Thudichum[1]) unter den Mitgliedern des Bundes die Fürsten und Senate versteht, beruht nach Laband[2]) auf einer mißverständlichen Auffassung des Ausdrucks, daß die deutschen Fürsten und die Senate der freien Städte in ihrer Gesamtheit die Träger der Reichssouveränität sind. Thudichum verkennt hierbei, daß die deutschen Fürsten nicht persönlich, sondern nur in ihrer Eigenschaft als Staatsoberhäupter Mitträger der Reichsgewalt sind. Es ist somit der von Thudichum als Beweis für seine Behauptung angezogene Art. 66 RV nicht dahin auszulegen, daß die Bundesfürsten als Privat-

[1]) Thudichum S. 60 Note 1.

[2]) Laband Bd. 1 S. 92.

personen, sondern als Staatsoberhäupter handelten. Als solche können sie daher auch nicht Mitglieder des Bundes sein, Mitglieder des Bundes sind nur die Staaten. So nennt denn auch Bismarck in seiner bekannten Reichstagsrede v. 19. 4. 1871 [1]) den Bundesrat „ein Staatenhaus im vollsten Sinne des Wortes". „Da stimmt nicht der Freiherr v. Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn." „Es ist also recht eigentlich das Votum eines Staates, ein Votum in einem Staatenhaus."

Diese Worte Bismarcks lassen ebenfalls keinen Zweifel darüber, daß materiell nur die Staaten im Bundesrate ihre Vertretung finden, daß also die Mitglieder des Bundesrates materiell Vertreter ihrer Staaten sind.[2])

---

[1]) Stenogr. Ber. S. 298.

[2]) Entsch. d. RG. Bd. 7 S. 382 III. Strafsenat Urteil v. 14. 12. 1882 bezeichnet den Bundesrat als eine Vertretung der Staaten, welche Mitglieder des Bundes sind. Kommissionsbericht der württemb. Abg.-K. 4. Sitzung des Landtags 1870/71 § 10: „Da die Mitglieder des Bundesrates Vertreter ihrer Staaten sind, so folgt mit Notwendigkeit, daß sie der Regierung ihrer Staaten . . . verantwortlich sind". v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht S. 77 Note 1 hält es zwar nicht für unrichtig, wenn man die Staaten als die Glieder des Bundes bezeichnet, da die Regierungen der Einzelstaaten nur als Vertreter dieser selbst Mitglieder des Bundes seien; nur dürfe man dieser Formulierung nicht einen Gegensatz gegen die Regierungen substituieren, um staatsrechtliche Konklusionen zu ziehen. Von einem „nicht dürfen" kann hier wohl kaum gesprochen werden; mit dem Satze: da die Regierungen der Einzelstaaten nur als Vertreter dieser selbst Mitglieder des Bundes seien kann man sich eben der notwendigen Konsequenz nicht entziehen,

§ 4.

Über die Zulässigkeit der Stellvertretung der Bundesratsmitglieder.

Wie oben schon kurz erwähnt wurde, steht den Bevollmächtigten das Recht zu, sich im Bundesrate vertreten zu lassen. Die näheren Bestimmungen, wie und wann eine Vertretung erfolgen kann, sind in der Geschäftsordnung[1]) in den §§ 1—4 enthalten.

Nach Art. 6 RV. hat jeder Staat das Recht, so viel Bevollmächtigte zum Bundesrate zu entsenden, als er Stimmen hat. Für diese Hauptbevollmächtigten können aber die Bundesmitglieder Stellvertreter ernennen, welche im Falle der Verhinderung von Hauptbevollmächtigten für jene als Mitglieder in den Bundesrat eintreten. Liegt dieser Fall nicht vor, so können die Stellvertreter zwar den Verhandlungen im Plenum und in den Ausschüssen beiwohnen, aber nicht an der Abstimmung teilnehmen. Diese Stellvertreter werden also zugleich mit den Hauptbevollmächtigten ernannt, und zwar von dem Einzelstaate bezw. seinem Oberhaupte. Anders verhält es sich bei Substitutionen: Substituieren können auch stimmführende

---

daß tatsächlich die Staaten Mitglieder des Bundes sind. Wenn v. Rönne S. 195 unter den Bundesgliedern die Landesherren mit den Länderstaaten versteht, so wären, da die Landesherren Organe ihrer Staaten sind, die Bundesratsmitglieder zugleich Vertreter der Staatsorgane und der Staaten selbst.

[1]) Rev. GeschO. v. 26. 4. 1880.

Bevollmächtigte, und zwar ebenfalls lediglich in Verhinderungsfällen und nur den Bevollmächtigten eines anderen Staates, wenn vorherige Mitteilung an den Reichskanzler erfolgt ist. Diese Substitution gilt nur für eine Sitzung, weil in der folgenden Sitzung der Staat nur wieder selbst vertreten sein kann. Was die Abgabe der Stimmen anbetrifft für den Fall, daß ein Mitglied des Bundesrats die Stimmen mehrerer Staaten in einer Sitzung führt, so gibt dieses Mitglied das Votum eines jeden Staates gesondert ab. Soll eine dauernde Vertretung mehrerer Staaten durch einen Bevollmächtigten erfolgen, so ist dies nur auf Grund von Vollmachten zulässig, welche von den Regierungen auf bestimmte Personen ausgestellt sind. In diesem Falle hat also der Hauptbevollmächtigte eines Staates nicht mehr die Wahl, ein beliebiges Bundesratsmitglied für sich zu substituieren. Zwecks Hilfeleistung ist den Bevollmächtigten ferner gestattet, Kommissare oder Stellvertreter zuzuziehen, jedoch nur auf Grund vorheriger Anmeldung beim Reichskanzler. Die Zulassung derselben zu den Beratungen setzt dann noch einen Genehmigungsbeschluß des Bundesrats selbst voraus; behufs Erteilung von Auskunft kann auf Verlangen der Bevollmächtigten, zu deren Hilfe die Kommissare zugezogen sind, jenen auch das Wort erteilt werden.

Bezüglich der Abstimmung sei noch bemerkt, daß bei wichtigen Angelegenheiten, so bei Abstimmung über Gesetzesvorlagen, die ersten Bevollmächtigten den Ver-

handlungen beiwohnen sollen. Was im übrigen für die Abstimmung der Hauptbevollmächtigten gilt, das gilt auch für die Stellvertreter und Substituten; dies namentlich auch dann, wenn dieselben wissentlich falsch oder gegen die betreffende Instruktion gestimmt haben. Auch eine solche Abstimmung ist unter allen Umständen dem Bundesrate gegenüber unanfechtbar. Die Frage der Verantwortlichkeit wird davon natürlich nicht berührt.

Kapitel III.

Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate.

§ 1.

Muß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrate sein?

Als oberstem Chef der Reichsverwaltung steht dem Reichskanzler, welcher vom Kaiser ernannt wird, entsprechenderweise auch im Bundesraate als dem obersten Organ des Reiches der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte zu (Art. 15 Abs. 1 RV.). Diese Verfassungsbestimmung mit ihren Konsequenzen hat zu strittigen Erörterungen Anlaß gegeben, insbesondere zu den beiden Fragen: Erstens muß der Reichskanzler als Präsident des Bundesrats nach der Reichsverfassung zugleich Bevollmächtigter zum Bundesrate sein? Zweitens muß der Reichskanzler stets preußischer Bevollmächtigter sein? Die staatsrechtliche sowohl wie die politische Bedeutung dieser Fragen ist nicht nur nicht zu verkennen, eine eingehende Würdigung derselben in dieser Abhandlung erscheint vielmehr geboten, da sie das durch seine leitende Stellung ausgezeichnete Mitglied des Bundesrats betreffen. Die Reichsverfassung selbst nimmt keine

prinzipielle Stellung zu diesen Fragen, nichtsdestoweniger wird man bei sachlicher Prüfung und logischer Auslegung der Verfassung schwerlich umhin können, jene Fragen in bejahendem Sinne zu beantworten.

Der ersten Frage gegenüber, ob der Reichskanzler zugleich Bevollmächtigter des Bundesrats sein muß, hat sich direkt in verneinendem Sinne nur Hensel[1]) ausgesprochen, nach dessen Ansicht der Reichskanzler im Sinne der Verfassung nicht Mitglied, sondern nur Vorsitzender des Bundesrats zu sein brauche. Er bezieht sich dabei auf eine Bekanntmachung v. 10. 8. 1867, die den Reichskanzler als Bundesratsmitglied nicht nannte. Diese Bezugnahme Hensels ist jedoch belanglos, da es als selbstverständlich erachtet wurde, daß der Reichskanzler zugleich auch Bundesratsmitglied war. Zudem hat Bismarck damals selbst die preußischen Stimmen abgegeben.

Zwar hat sich auch Fürst Bismarck selbst in der Reichstagssitzung v. 13. 3. 1877 dem Abgeordneten Hänel gegenüber, welcher meinte, es sei unter anderem nicht möglich, daß der Reichskanzler nicht zugleich die preußische Stimme führe, dahin geäußert: „Ich halte das doch für möglich, ich halte es nicht für nützlich; der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Nach

[1]) Annalen des Nordd. Bundes und des Zollvereins (bezw. des Deutschen Reiches) von Hirth u. Seydel Jahrg. 1882 S. 10ff.

der Verfassung führt er den Vorsitz in demselben, und soweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre". Diese Äußerung Bismarcks jedoch darf nicht in streng staatsrechtlichem Sinne aufgefaßt werden, ihre Bedeutung liegt mehr auf politischem Gebiete; sie steht auch in Widerspruch mit anderen Darlegungen seinerseits über die Beziehungen zwischen Bundesrat und Reichskanzler.[1]) Bismarck hat in dieser Rede lediglich davor warnen wollen, Verfassungsbestimmungen, deren Ausführung unmöglich scheine, umzuändern, indem er betonte, daß das, was in der Verfassung stehe, einstweilen auch möglich sei, und griff dabei das Beispiel bezüglich der Stellung des Reichskanzlers heraus.[2])

Auch nach der Meinung von Zorn,[3]) der im übrigen allerdings voraussetzt, daß nach der Verfassung der Reichskanzler Bevollmächtigter zum Bundesraat sein muß, wäre ein Verhältnis des Vorsitzes und der Leitung der Geschäfte auch ohne Stimmführung denkbar, also denkbar auch ein Reichskanzler, der nicht Bevollmächtigter wäre; ja man müsse dieses Verhältnis sogar als rechtlich zulässig erachten, weil ein verfassungsmäßiges

---

[1]) Bismarck spricht in seiner Reichstagsrede v. 10. 3. 1877 über den vollständig mißlungenen Versuch, die Reichskanzlerschaft vom preußischen Ministerpräsidenten zu trennen.

[2]) Graßmann a. a. O. S. 332.

[3]) Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 161.

Verbot nicht bestehe. Nach der Verfassung ist eine rechtliche Zulässigkeit schwerlich anzunehmen. Es besteht zwar kein direktes verfassungsmäßiges Verbot, aber dadurch allein ist die Zulässigkeit nicht gerechtfertigt. Es kann nämlich in einem Gesetze auch eine Bestimmung enthalten sein, welche ein direktes Verbot unnötig erscheinen läßt, und zwar dann, wenn in dem Gesetze jene Bestimmung eine Voraussetzung zur Grundlage hat, die aus der Fassung des Gesetzes logischerweise hervorgeht. Eine derartige Voraussetzung liegt aber in der Bestimmung, daß der Reichskanzler sich durch jedes „andere Mitglied“ des Bundesrats kann vertreten lassen. Mitglieder aber können nur Vertreter der Einzelstaaten sein. Diese Bestimmung der Verfassung setzt zweifellos nichts anderes voraus, als daß der Reichskanzler selbst Bevollmächtigter ist, da es ja sonst sinn- und haltlos wäre, sich durch ein „anderes“ Mitglied vertreten zu lassen. Wenn auch ein derartiges Verhältnis rechtlich denkbar wäre, für zulässig im Sinne der Verfassung könnte es kaum gehalten werden. Im übrigen aber steht Zorn, wie schon bemerkt, auf dem Standpunkte, daß die Verfassung beim Reichskanzler die Qualität als Mitglied des Bundesrats voraussetzt. Sehr richtig spricht Zorn im anderen Falle von einer „Inkonsequenz“, die sich aus dem Art. 9 ergeben würde, wonach nur Mitglieder des Bundesrats das Recht haben, im Reichstage zu erscheinen und zu sprechen.

Die Ansicht, daß der Reichskanzler Mitglied des

Bundesrates sein muß, wird denn auch von allen Schriftstellern mit Ausnahme von Hensel vertreten.

Hänel[1]) leugnet dies zwar auch nicht, doch sind seine Argumentationen nicht einwandfrei. Er versucht einmal, den Art. 15 für eine Zusatzbestimmung zu den Vorschriften der Art. 6 u. 7 über die Organisation des Bundesrats zu erklären und stellt den Reichskanzler als eine Nebenerscheinung neben den andern Bevollmächtigten hin, als ein Mitglied, das nur den Vorsitz führt, während die Art. 6 u. 7 lediglich die stimmberechtigten Mitglieder, das beschließende Gremium beträfen. Hänel selbst hält diese Argumentation für unzulänglich; denn ist der Reichskanzler ein Mitglied des Bundesrats, so muß er auch stimmberechtigt sein, eine besondere Stimme des Reichskanzlers aber neben der preußischen Stimme würde in direktem Widerspruche mit dem Art. 6 RV. stehen.

Hänels weiterer Versuch, die richtige Ansicht aus der Bedeutung der „Präsidialstimme“ zu folgern, kann ebenfalls als nicht gelungen bezeichnet werden. Denn die Präsidialstimme ist nicht deshalb die preußische Stimme, weil der sie führende preußische Bevollmächtigte verfassungsmäßig zugleich der Präsident des Bundesrats ist, sondern umgekehrt deswegen, weil die preußische Stimme die Präsidialstimme ist, steht der Vorsitz dem ersten Vertreter Preußens zu. Wenn man der Beweis-

[1]) Hänel, Studien Bd. 2 S. 24ff.

führung Hänels beiträte, könnte man leicht in den Irrtum fallen, die Präsidialstimme mit der Stimme des Vorsitzenden zu identifizieren. Den Vorsitz kann im Verhinderungsfalle Preußens auch Bayern im Bundesrat führen.[1]) Die Präsidialstimme bleibt aber stets die preußische bezw. sie umfaßt die nach Art. 6 Preußen zustehenden 17 Stimmen.[2])

Bei der Ernennung des Reichskanzlers durch den Kaiser sind nun zwei Möglichkeiten denkbar: Erstens der Kaiser ernennt ein Bundesratsmitglied zum Reichskanzler, zweitens er ernennt jemanden zum Reichskanzler, welcher bis dahin noch nicht Mitglied des Bundesrats ist.

Im ersteren Falle wird durch die Ernennung an der Mitgliedschaft selbst nichts geändert; im zweiten Falle ist zu unterscheiden zwischen den Befugnissen des Kaisers und denen des Königs von Preußen. Der Kaiser als solcher ernennt den Reichskanzler, er kann aber keinen Bevollmächtigten zum Bundesrat ernennen, das kann nur der König von Preußen. Wenn nun der Reichskanzler zugleich Bevollmächtigter zum Bundesrat sein muß, so folgt daraus, daß wenn der Kaiser einen Reichskanzler ernennt, welcher bis dahin noch nicht Bundesratsmitglied war, der Kaiser denselben, jedoch in seiner Eigenschaft als König von Preußen, zugleich

[1]) Versailler Schlußprotokoll IX v. 23. 11. 1870.

[2]) Hier sehr richtig Hensel in Annalen von Hirth u. Seydel Jahrg. 1882.

auch zum Mitglied des Bundesrats ernennt. Es wäre dann eben mit der Ernennung zum Reichskanzler an sich auch die Ernennung zum Mitglied des Bundesrats verbunden. In diesem Falle würde demnach ebenfalls der Reichskanzler unbedingt nur preußischer Bevollmächtigter sein, da der König von Preußen nur preußische Bevollmächtigte ernennen kann. Aber auch in dem anderen Falle, nämlich dann, wenn der Kaiser ein Bundesratsmitglied zum Reichskanzler ernennt, könnte er nur einen preußischen Bevollmächtigten ernennen, schon aus dem Grunde, weil der vom Kaiser zum Reichskanzler ernannte Bevollmächtigte eines anderen Staates von dem Oberhaupte dieses anderen Staates jederzeit abberufen werden könnte, wogegen der Kaiser dem Reichskanzler die Entlassung nicht erteilen würde. Die eintretende Folge würde sein, daß der Reichskanzler nicht mehr Mitglied des Bundesrats wäre. Das aber ist nicht möglich. Umgekehrt ist aber auch der König von Preußen nicht in der Lage, demjenigen, den er als Kaiser zum Reichskanzler ernennt, die Vollmacht vorzuenthalten oder ihn als Bundesratsmitglied abzuberufen.

Es ist erklärlich, daß Hensel, nach dessen Meinung der Reichskanzler nicht Mitglied des Bundesrats zu sein braucht, auch ein Gegner der Ansicht ist, der Reichskanzler müsse preußischer Bevollmächtigter sein, und stützt seine Ausführungen darauf, daß der Vorsitz dem Reichskanzler nicht als Vertreter Preußens, sondern als kaiserlichem Beamten zustehe. Diese Auffassung steht

allerdings dem Wortlaute des Art. 15 RV. nicht entgegen,[1]) wohl aber ist sie nicht mit der Entwicklungsgeschichte des Reichskanzleramtes in Einklang zu bringen.[2]) Denn nach dem Entwurfe der Norddeutschen Bundesverfassung sollte der Reichskanzler lediglich preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrate sein und etwa die Stellung eines Bundespräsidialgesandten bekleiden. An dieser Stellung, ebenso an den Rechten der Präsidialmacht Preußens ist aber weder im verfassungsberatenden Reichstage, noch bei der Gründung des Deutschen Reiches, noch bei Abfassung der Reichsverfassung etwas geändert worden. Die Bestimmung des Schlußprotokolles v. 23. 11. 1870, wonach der Vorsitz im Bundesrate im Falle der

---

[1]) Auch Bismarck hat sich in der Reichstagssitzung vom 24. 1. 1882 (W. Böhm u. A. Dove, Fürst Bismarck als Redner Bd. 12 S. 220) zweifelhaft über diesen Punkt geäußert: „Der Reichskanzler hat den Vorsitz, aber wenn es Seine Majestät der Kaiser nicht für gut findet, einen der preußischen Bevollmächtigten im Bundesrat zum Reichskanzler zu ernennen, weil vielleicht keiner derselben ihm dazu geeignet scheint, dann ist es sehr fraglich, ob der Reichskanzler hier das Vergnügen haben kann, zu reden". Doch hat Bismarck umgekehrt sich auch wieder mehrfach dahin geäußert, daß es notwendig sei, daß der preußische Ministerpräsident und der Reichskanzler ein und dieselbe Person sein müßten (Reichstagsrede v. 5. 3. 1878), und daß der Versuch, die Reichskanzlerschaft vom preußischen Ministerpräsidenten zu trennen, vollständig mißlungen gewesen sei (Reichstagsrede vom 10. 3. 1877).

[2]) Meyer, Staatsrecht S. 433 Note 6.

Verhinderung Preußens von dem Vertreter Bayerns geführt werden soll, kann nur die Auslegung erfahren, daß der Vorsitz im Bundesrate lediglich ein Recht Preußens sein soll.

Da jene Ansicht, der Reichskanzler brauche nicht notwendig preußischer Bevollmächtigter zu sein, offenbar der Natur der Sache widerspricht, so sind denn auch die übrigen Schriftsteller ausnahmslos der Meinung, daß der Reichskanzler stets preußischer Bevollmächtigter sein muß, und schließen dies auch natürlicherweise aus der Stellung Preußens dem Reiche gegenüber.[1]) So sieht vor allem Laband[2]) in dem Vorsitze Preußens im Bundesrate ein von der Stellung des Königs von Preußen als Präsidium des Bundes abgeleitetes Recht. Dem Präsidium Preußens im Bunde sei analog das Präsidium des stimmführenden Bevollmächtigten Preußens im Bundesrate. Wenn auch die Verfassung dieses Verhältnis nicht unmittelbar und bestimmt zum Ausdruck bringe, da sie den Vorsitz nicht an die Eigenschaft, preußischer Bevollmächtigter zu sein, sondern an die Eigenschaft, Reichskanzler zu sein, knüpfe, so bestehe doch sachlich kein Unterschied, da der Reichskanzler immer zugleich preußischer Bevollmächtigter sein müsse, denn der Kaiser als solcher könne keine Bundesratsmitglieder ernennen, sondern nur der König von Preußen. Da der Reichskanzler aber Mitglied des Bundes-

[1]) Statt anderer Meyer S. 433.

[2]) Laband Bd. 1 S. 254.

rats sein müsse, und zwar ein vom Kaiser ernanntes, so ergebe sich daraus von selbst, daß der Reichskanzler immer zu den vom Kaiser als König von Preußen ernannten Bevollmächtigten gehören müsse.

Was nun die Stellung des Reichskanzlers als Vorsitzender des Bundesrats selbst anbetrifft, so ist damit zunächst die Leitung der Geschäfte verbunden. Durch ihn gehen alle Eingaben an den Bundesrat und werden durch ihn der Beratung übergeben (Art. 7 RV.). Seine Substitutionsbefugnis geht dahin, daß er sich im Vorsitze durch jedes beliebige Mitglied des Bundesrats durch schriftliche Substitution vertreten lassen kann, und zwar ohne besondere kaiserliche Genehmigung (Art. 15 RV.), wobei allerdings durch das Versailler Schlußprotokoll IX v. 23. 11. 1870 die Konzession an Bayern gemacht ist, daß im Falle der Verhinderung Preußens, also wenn überhaupt kein preußischer Bevollmächtigter anwesend, Bayern das Recht des Vorsitzes im Bundesrate hat.

§ 2.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne des Art. 17 RV.

Eine vielerörterte Frage ist fernerhin die nach der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne des Art. 17. Um hier zu einer richtigen Beurteilung zu gelangen, ist vor allem die Stellung des Reichskanzlers als Reichsminister von der als Mitglied des Bundesrats zu unterscheiden.

Die Einzelstaaten des Deutschen Reiches sind mit Ausnahme Mecklenburgs und der drei Republiken konstitutionelle Monarchien. In diesen ernennt nach dem allgemeinen konstitutionellen Prinzip der Souverän die verantwortlichen Minister. Da nun das Reich ebenfalls ein konstitutioneller Staat ist, müßte sein einziger Minister, der Reichskanzler, analog von dem Träger der Reichssouveränität ernannt werden, und da letzterer die Gesamtheit der verbündeten Monarchen ist, müßte konsequenterweise auch diese Gesamtheit den Reichskanzler, oder da die Monarchen ihre Souveränität im Bundesrate ausüben, müßte der Bundesrat den Reichskanzler ernennen. Dieses Recht ist jedoch nach der Verfassung dem Kaiser delegiert.

Daraus aber folgt, daß der Reichskanzler nur jene Regierungshandlungen kontrasignieren und damit nur für jene die Verantwortung übernehmen kann, welche im Rahmen der kaiserlichen Kompetenz liegen, und nur darin besteht die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne des Art. 17. Sie besteht nicht für die Regierungshandlungen des Bundesrats. Hier tragen die einzelnen Mitglieder die Verantwortung ihrer Regierung gegenüber; hier ist auch der Reichskanzler lediglich stimmberechtigter Bevollmächtigter des Königs von Preußen, und nur als solcher hat er den Vorsitz und übt die Präsidialbefugnisse aus, die dem Könige von Preußen kraft der Verfassung zustehen. Als Vertreter Preußens ist er somit wie jeder andere Bevollmächtigte

an seine Instruktion gebunden und dafür verantwortlich, daß er danach handelt und stimmt. Ebensowenig wie die andern Bundesratsmitglieder Reichsbeamte sind, ebensowenig ist auch der Reichskanzler als Bundesratsmitglied und als Vorsitzender des Bundesrats Reichsbeamter und dem Reiche verantwortlich.[1]) Ebensowenig wie die Vertreter anderer Staaten im Bundesrate muß der Reichskanzler notwendig Staatsbeamter sein.[2]) Unbedingt erforderlich ist es also staatsrechtlich auch nicht, daß er preußischer Ministerpräsident und preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten ist. Doch lassen politische Gründe es als wünschenswert, ja als notwendig erscheinen, daß der Reichskanzler, „gerade weil er der stimmführende Bundesratsbevollmächtigte Preußens ist, an den Beratungen des deutschen Staatsministeriums Anteil zu nehmen befugt ist, daß ihm der Ehrensitz bei diesen Beratungen zusteht, und daß nicht nur der Deutsche Kaiser und König von Preußen, sondern auch der kaiserliche Reichsminister und der erste leitende preußische Staatsminister identisch sind".[3])

Da die Anträge des Präsidiums im Bundesrate stets preußische Anträge sind, so erhält der Reichskanzler seine Instruktion stets vom preußischen Ministerium,[4]) in dessen

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 351.

[2]) Graßmann a. a. O. S. 334.

[3]) Laband Bd. 1 S. 351 ff.

[4]) Bismarck im verfassungsberatenden Reichstage von 1867, Stenogr. Ber. S. 376.

politische Abhängigkeit er unbedingt geraten müßte, wenn er nicht das Haupt des preußischen Ministeriums wäre. Ist er aber preußischer Minister und wirkt er infolgedessen bei der Erteilung der Instruktion mit, dann ist er auch nach preußischem Staatsrechte für die Erteilung der Instruktion verantwortlich.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.